

現代官僚組織의 病理

金 雲 泰

一. 序 說

무릇 하나의 社會體系로서의 行政官僚組織은 自然的 그리고 社會的 또는 文化的 環境에 適應하면서 그 體系의 目標를 達成하기 為하여 努力하고 아울러 그 體系內部의 諸部分乃至 諸要素間의 統合을 畏하여 體系의 價值形態를 維持하는 同時에 그것을 成員에 内面化하지 않으면 안된다. 그러나 萬一 行政官僚組織體가 構造上으로나 또는 機能上으로 沈滯 靜止하였을 경우에는 各種의 矛盾 病理 腐敗 및 崩壞가 뒤따르는 법이다. 一般的으로 官僚組織體의 内外의 矛盾으로서는 機能的矛盾 構造的矛盾 組織과個人과의 矛盾 그리고 나아가서는 組織과環境과의 矛盾等을 大別하여 생각 할 수 있겠다. 其中 構造的矛盾 組織과個人과의 矛盾 그리고 組織과環境과의 矛盾等은妥協 解決되기도 하며 對立 抗爭하여 惡循環을 거듭하는 경우도 있고 또한 個人→集團→組織體→社會의 順序로 矛盾이 擴大擴散되는 경우가 있는가하면 反對로 社會→組織體→集團→個人의 順序로 矛盾이 集約되는 경우도 있는 것이다. 그리고 「行政官僚制의 各種 機能的矛盾 換言하면 逆機能 現象은 所謂 官僚主義 傾向이 나타나는 경우로서 이를 分類해보면⁽¹⁾ 첫째로 行政管僚制가 環境에 대한 適應性이 不足하거나 또는 目標達成을 위한 資源이나 技術 또는 情報等의 獲得이 充足되지 않은 경우에 惹起되는 形式主義 傾向을 들 수 있겠다. 特히 此種의 形式主義(Formalism)⁽²⁾ 傾向은 高度로 產業化된 西方諸國家의 官僚制를 第二次大戰 終末 以來로 非西歐 後進地域社會에 急速度로 適用한 結果露呈된 바로서 形式上은 官僚制下의 樣相을 드러낸바 있으나 形式과 實際사이에 어긋남(齟齬)이 顯著하게 나타나게 되었으며 한편 이러한 形式主義 傾向은 그反映 또는 結果로서 重複性(Overlapping)現象까지 隨伴하게 되여⁽³⁾ 行政行態가 非行政的 基準 換言하면 政治的 經濟的 社會的 宗教的 또는 其他 要因에 의하여 事實上 規制되는 弊害마저 가져오고 있는 것이다. 둘째로 政策이 不適當하여 實現 可能성이 없거나 特定目標의 達成後 새로운 目標의 繼承이 뒤따르지 않거나 또는 手段의 目的化 傾向을 드러내는 경우 나타나는 權威主義 傾向을 들

(1) 金雲泰著 組織管理論 博英社 1966. pp. 46 ff. T. Parsons & N.T. Smelser, Economy and Society, 1956. pp. 47ff. 參照

(2) Fred. W. Riggs, The Ecology of Public Administration, Asia Publishing House, London, 1961. pp. 91~92.

(3) F.W. Riggs op. cit., p. 91.

수 있겠다. 특히 後進的인 傳統的 社會의 官僚制化 過程을 보면 一般的으로 前近代的 要素와 近代的 要素 나아가서는 現代的 要素를 部分的으로 混合한 複合的인 重層構造를 形成하고 行政官僚體制에 異質混合(Heterogeneity)⁽⁴⁾을 하고 있기 때문에 權威主義 傾向이 두드러지게 나타난다.

셋째로 行行政官僚制內의 各種 葛藤이 昇進되어 成員이 漸次 疏外 或은 脫落함으로써 統合에 障害를 가져오는 경우에 나타나는 分派主義傾向을 들 수 있겠다. 이傾向도 前記한 바와 같은 異質混合이 甚하고 아울러 前近代的 第一次的 社會集團의 뿌리를 간직하고 있는 過渡的 行政體制에서 두드러지게 나타나는 것이다.

네째로 成員의 要求 및 開發이 不充分하여 個人的 滿足이 充足되지 못하고 따라서 體系의 價值形態를 維持하고 그것을 成員에 内面化하지 못하는 경우에 나타나는 無關心主義를 들 수 있겠다.

以上 列舉한 4個의 逆機能現象은 行行政官僚組織을 包含한 모든 組織體에서 나타나는 社會體系 一般의 病理現象이라 하겠는바 다음에 우리는 特히 現代行政官僚制의 專門化過程에 隨伴하여 蒼起되고 있는 各種 病理現象을 分類해서 論하기로 한다.

二. 現代官僚 病理的 行態

現代官僚制가 專門化됨에 따라 蒼起되는 一般 組織上의 特徵으로서 몇 가지 病理的 人間行態를 여기서 考察하고자 한다. 우리는 누구나 華麗하고 驕慢한 官吏를 從從 보아왔다. 또 國民이나 顧客을 待할 때 没人情하게 冷酷하고 自身의 所管責務를 마지못해 遂行하는데만 汲汲한 官吏 또는 屢嘗者를 흔히 보는 것이다.

무릇 이와 같은 類型의 行態는 組織的인 것이라기 보다는 人間의인 것이며 또 그것은 組織目標를 成就하기 위한 企劃된 方策도勿論 아니다. 그것은 要在於 現代官僚組織內에서 不安에 쌓인 個個人이 그들의 不安全感을 解消하고자 하는 欲求의 反映이거나 또는 人間의 未成熟에 起因한 小兒病的 現象이거나 或은 傳統的 官僚組織內에 殘滓한 特權的 官僚意識의 反映이라 고 하겠다. 우리는 專門化過程에 隨伴하여 나타나는 官僚的 行態와 그리고 官僚組織內의 人間의 不安意識에서 起因되는 官僚病理的 行態를 그리고 다음에는 人間의 未成熟에서 起因되는 小兒病理的 行態를 論하고자 한다.

무릇 現代官僚組織內에서 造成되는 不安意識은 組織內의 人間이 個性的으로 繁張하므로 서 나타나는 것이며 官僚制內의 職位에 따르는 正式的 權限과 現代「태크놀로지」時代에서

(4) F.W. Riggs op. cit., p. 91.

異質混合이란 全然 相異한 種類의 行行政上의 體制 慣例 및 見解가 同時에 나타나는 現象으로서 이 경우에 結局 狀況把握에 混亂을 招來하고 矛盾된 그리고 後로는 兩立할 수 없는 利害關係와 欲求가 나타나므로 해서 行行政上 難問題를 蒼起한다.

서 要求되는 能力 및 技能과의 乖離 또는 不均衡 關係가 增大하면 할수록 官僚制 權威體系內의 繁張과 不安은 增大되는 것이다. 따라서 이러한 不安意識은 官僚組織의 專門化가 促進됨에 따라 漸高될 可能性을 內在하고 있고 또 이러한 傾向이 階層的 統制를 促求하기도 하는 것이다.

一般的으로 專門化過程이 促進되어 現代官僚組織이 이에 依存하는 경우에는 所謂 作業의 루틴화(routinization) 枝葉의 目標에 對한 強烈한 執着傾向 没人間化와 冷情性 類型化 및 變化에의 抵抗傾向 또는 官僚構造의 變動에 따르는 病理現象等 여려가지 現象이 派生하게 되는 것이다. 그리고 組織內의 個人은 적어도 官僚組織으로 부터 疏外되지 않기 위해서 이러한 狀況에 適應하지 않으면 안될 것이다. 그러나 現代社會에서는 이에 適應을 하지 못하는 사람이 많으며 따라서 現代組織이 個人에게 不斷히 挫折感을 갖게하는 原因을 주고 있다고 생각되는 것이다.

官僚制內에서 흔히 나타나는 行態로서 우리는 疏外現象 形式主義 儀式主義의 節次와 過程 그리고 變化에 대한 抵抗傾向等을 發見하며 또한 이러한 行態와 關聯된 行動樣式으로서 既得의 權限과 身分의 秩序에 대한 부질없는 執念을 보게 된다. 이와같은 行態는 確實히 組織目標遂行에 도움이 되지 않기 때문에 組織上 一種의 病理的 行態라고 하겠으며 事實上 官僚主義라는 말은 批判的으로 使用할때는 바로 이러한 官僚制內의 人間行態를 指하는 것이다. 그리고 이러한 意味에서 官僚主義라고 批評할때 그것은 보다 單純하고 專門化되지 않았던 옛날時代로 돌아가자는 鄉愁心에서가 아니라 이러한 一種의 社會病의 行態를 除去하기 為하여 그 原因을 찾아 보자는데 動機가 있음은 再論의 餘地가 없는 것이다.

一般的으로 官僚組織을 主로 個人的 欲求 充足을 위한 手段으로서 利用할때 이를 病理的이라고 하겠는바 此種의 行態는 그 性格上 個人的 欲求充足을 위하여 組織을 利用할 수 있는 가장 좋은 機會를 가진者 換言하면 組織內의 權威職位를 占하고 있는 사람에게 만이 可能한 것이다. 따라서 그러한 行態는 階層制에 있어서 權威가 下向의으로 行使될 때 만이 可能한 것이므로 顧客의 權威있는 官僚에 대한 關係에서나 또는 下級者の 上級者에 對한 關係에서 이른바 上向의 關係에서 나타나는 것이 아니다. 即 그것은 權威體系에 緣由한 한 現象이라 하겠다. 이러한 病理的 行態는 下級者를 統制하여 그의 行動을 어떤豫定된 基準에 맞도록 規制하려는 데서 起因하며 이와같은 上級者の 統制의 動機는 大體로 上級者側의 個人的不安意識에 의하여 促求되는 것이다. 換言하면 官僚制內에서 上級者は 不安해지기 때문에 下級者를 統制할 必要를 느끼며 下級者를 非合理的으로 統制하고자 하는데서 病理現象이 蓉起되는 것이다. 勿論 上級者が 下級者를 統制할 必要性은 個人的不安만이 動機가 되는 것 이 아니고 其外의 여려가지 原因이 있겠지만 現代組織에서 個人的不安이 가장 重要한 動機를 이루는 것이다. 가령 쏘聯의 最高管理層이 權力과 統制力を 集權化하고자企圖하는 것은

上部로 부터의 壓力으로 因한 不安意識 때문이라고 알려지고 있다⁽⁵⁾. 如何間에 여기서 우리는 現代 官僚組織內에서 造成되는 個人的不安意識의 根源에 關하여 다시 한번 究明하여 보기로 한다.

무릇 所謂 身分的 成功을 獨占할 수 있는 階層制 構造야말로 不安의 潛在的 根源이라고 하겠으며 上級地位에 있는 者는 그의 下級者の 要求와 이들의 個人的 目標의 充足에 對하여 거의 最終的인 統制를 할 수가 있는 것이다⁽⁶⁾.

그런데 階層의 末端에서는 가령 科學的 管理法이나 「泰일러」主義(Taylorism)가 適用되어 그 業務가 一般的으로 準據해야 할 基準이 明白하고 또 그것을 客觀的으로 測定할 수 있는 것 인바 이러한 標準化를 上級管理階層은 反對해온 것이다. 왜냐하면 그러한 標準化가 그들自身 上級者로서의 下級者에 對한 統制의 權限의 制約 또는 侵害나 되는듯이 理解해 왔기 때문이다⁽⁷⁾. 이러한 成就基準의 客觀度는 階層의 上部로 올라감에 따라 漸漸 減退되어 結局 主觀化되는 것이며 同時に 階層制의 上層部에는 權力에 頂주되고 成功에 頂주된 사람들이 漸漸 集結되게 마련인 것이다. 그리고 이들의 強烈한 身分에의 慾望과 또 이러한 慾望을 滿足시켜 줄 수 있는 上級者에게 어떻게 脾胃를 맞추어 이들을愉快하게 해줄 수 있는가 하는焦燥한 마음에서 即 首領의 慾望에迎合하려는 氣分에서 不安이 깃드는 것이다. 이와같은 階層의 不安과 焦燥感은 所謂「칼빈」의 教義(Calvinism)와 매우 類似하여 即 누가 選擇되느냐 하는 罪로운 疑心을 자아내는 것이다. 이러한 疑心은 「칼빈」의 教義와 같이 自動的인迎合에 依해서 뿐만 아니라 過度한 活動과 極端的인 勸勉을 通하여 減退될 수 있는 것이다.

組織內에서 造成되는 焦燥感은 또한 組織機能上의 不安全性에 起因되기도 한다. 組織의 重要職位에 있는 사람으로부터 充分한 認定을 못받는 職位에 있는 사람은 結局 疏外되고 孤立化되어 冷酷한 生存競爭으로 敵意에 친 社會에서 弱者の 立場에 서게 되는 것이다. 이러한 種類의 不安全은 階層制內에서 흔히 上級者の 信任을 못받거나 또는 아직 認定을 못받는 새로운 專門的 職位에 있을때 起起되는 것이며 때로는 專門化를 無視한 權威의in 職權配定에서 起因되기도 하는 것이다. 結局 現代官僚組織에서 가장 重要的 意義를 가지게 된 不安의 根源은 앞에서도 論及한 바와 같이 審查 決裁 否決 또는 確認等을 決定하는 正式的 權限과 그리고 이러한 組織上의 決定을 내리는데 必要한 專門的인 能力 또는 技能과의 사이에 乖離關係가 漸次 커져가고 있다는 事實에 基因하는 것이다. 即 執行的 職位가 擔當하는 知性的인 機能이 漸次 專門家들에게 事實上 轉嫁되고 있는 反面에 形式上 階層的 權限과 責務

(5) Reinhard Bendix, Work and Authority in Industry, New York, John Wiley & Sons. Inc. 1956. ch vi

(6) Robert V. Prethus, "Toward a Theory of Organizational Behavior." Administrative Science Quarterly, Vol. I No.1 June 1958 pp.48 ff. Peter Blau, The Dynamics of Bureaucracy, Chicago, University of Chicago Press, 1955 p.173

(7) Bendix, op, cit., pp. 274~81.

는 執行的 職位의 것으로 아직도 그대로 남겨놓고 있다는 矛盾된 事實이 그것이다. 따라서 階層의 職位에 있는 사람은 組織의 目標達成을 為하여 그들이 部下이건 部下가 아니건 專門家들에게 더욱더 依存하게 되었다. 이러한 狀況下에서 上級者는 兩쪽 틈바구니에 끼어 進退維谷의 「디лем마」에 逢着했다고 하겠다. 그는 잘 理解하지도 못하는 技術을 保有한 專門家の 機關(部下건 또는 部下가 아니건)을 通하여 自己의 上級者の 모든 要求(默示的 要求를 包含하여)를 滿足시켜야 하는 것이다. 이와같이 上下에서 狹攻을 받고 있는 上級者の 立場은 勿論 階層制內에서의 그의 職位에 따라 相異한 것이지만 如何間에 적어도 組織內에서 身分上의 出世와 成功을 期待하려면 이러한 「디лем마」를 받아드려 克服하여야 하며 一生의 職業生涯를 通하여 이러한 漸高하는 不安과 焦燥에 쌓인 險惡한 環境에 適應하여야 하는 것이다.

一般的으로 成熟하고 心理的으로 安定된 健全한 사람일지라도 萬一 自己 上級階層에 不安全한 上司를 모시고 있는 경우에는 그의 不安과 緊張意識을 最下層까지 連鎖反應의으로 傳染케 하는 壓力を 받게 될 것이다.

누구나 上級者와 階層的關係에 서게되면 下級者로서 自身이 完全히 統制할 수 없는 結果에 대한 責任까지도 저야할 경우가 많은 것이다. 萬一 上部로부터 무거운 壓力を 받고 또 組織內의 非正式的 組織狀況에 關하여 充分한 理解가 없어 그것을 利用할 수도 없는 立場이라면 不安意識은 加增될 것이다.

이와같은 不安한 狀況일수록 反撥的으로 下級者에 對한 보다 많은 統制를 加하고자 하는 動機에 사로 잡하게 되는 것인바 此種의 動機는 勿論 組織目標를 遂行하는 것과는 何等 關聯이 없는 個人的 欲求充足에 不過하다는 見地에서 不合理한 것이며 또 病理的 行態임에 틀림없는 것이다.

그리고 이와 같은 病理的 行態는 흔히 惡循環을 거듭하는 것이다. 가령 上級者が 그의 不安과 焦燥를 덜게 하기위한 個人的 欲求에 너무 強하게 衝動을 받고 있기 때문에 그의 下級者들의 反應도 組織의 必要로 부터 漸漸 빗나가게 될 것이며 그 結果가 또 上級者の 焦燥와 不安을 增大시키는等 같은 惡循環을 反復하게 되는 것이다.

한편 官僚組織內에서 統制基準은 結局 消極的 參與를 가져오게 한다⁽⁸⁾. 그것은 雇傭者들은 所定의 基準에만 맞추려고 할뿐 基準以上은 할 必要가 없다고 생각할 것이며 나아가서는 이러한 統制基準에만 맞추도록 하는 것이 下級者로서 自身의 不安을 덜게하고 責任을 謀免하는 方法이라고 생각하고 있기 때문이다. 따라서 上級者が 部下를 嚴格히 統制할수록 下級者는 創意的 또는 革新的 努力을 아예 하지 않으려 할 것이며 다만 上司의 命令과 指示에 따라 自動人形과 같이 被動的으로 움직이려고 할 것이다. 責任질 일을 能動的으로 遂行하는

(8) Alvin W. Gouldner, Patterns of Industrial Bureaucracy, The Free Press, Glencoe, Illinois, 1954.
Ch. IX, The Apathy-preserving Function of Bureaucratic Rules pp. 174~180

것이 一種의 冒險이고 또 자칫 過誤를 犯하여 經歷을 더럽히는 愚行을 저지르는 것 보다는 차라리 無事主義로 또는 姑息의으로 얼버무려 넘겨버리는 것이 賢明하기 때문이다. 下級者 가 이와같이 無事主義로 흐를수록 上級者는 더 많은 統制를 하려 들 것이다. 그리고 萬若에 上級者自身도 上層으로 부터 嚴格한 病理的 統制를 받고 있다면 이와같은 狀況은 정말 組織의 完全한 破綻을 招來하는 것은 아니라 하더라도 적어도 組織上의 病幣를 더욱 더 助長할 可能성이 있음은 再論할 餘地가 없는 것이다.

다음에 우리는 官僚가 枝葉의인 것에만 固守하고자 하는 一種의 病理的 行態에 關하여 論及하고자 한다. 一般的으로 組織內에서 規則이나 量의인 어떤 基準에만 지나치게 依存하려는 傾向은 大體로 上級者の 個人的 不安에 緣由하는 것이라고 하겠다. 우리의 經驗에 비추워 볼때 女性 上級者は 大概 男性의 경우 보다도 더욱 忠實히 모든 組織上의 規則을 遵守하려고 執着하는 傾向이 있는바 이와같을 女性의 行態는 一般的으로 아직도 劣等한 地位에 있는 女性이기에 上級者로서의 그들이 보다 큰 不安을 느끼고 있기 때문이라고 할 수 있겠다⁽⁹⁾.

그리고 一連의 規則을 마련해 둠으로서 上級者는 部下들에게 일일이 具體的인 命令을 直接 下達할 必要가 없게 된다. 組織內에서는 監督者를 包含하여 모든 사람이 各己上官으로부터 賦課된 指示를 遂行하는데 不過하지만 設使 이러한 指示가 마음에 들지 않은 것이라 하더라도 그 責任은 監督者에게 있는 것은 아니다.

이와 꼭같은 理由에서 不安한 上級者일수록 많은 量의 統制基準을 마련해서 部下를 制度의으로 嚴하게 다루는 傾向이 있는데 그것은 그自身的 評價가 上級者の 個人的 判斷에만 依存하는 것이 아니고 그의 下級者들의 實績의 結果에 따라 當然히 測定된다는 것을 알고 있고 또 이경우에 下級者の 虐害이나 攻擊같은 것은 非人格的인 制度에다 轉嫁시킬수 있는 것이며 다만 上級者は 그 複雜한 統制基準을 通하여 自身이 成功하는데 不可缺한 要件이 되고 있는 部下들의 協調를 繼續 確保할수 있기 때문이다⁽¹⁰⁾. 그뿐만 아니라 權力構造內의 權力의 不均衡을 規則속에 덮어 버리고 마는 것이며 部下들에게 處罰을 加하는 경우에도 그 判定은 上級者の 態意的 判斷에서가 아니고 規則에 依據할 따름인 것이다. 이와같은 方式으로 組織을 管理할때 官僚組織에 있어 各種 規則이나 法規같은 것은 不安한 사람들을 위하여서는 도리어 便利한 手段 또는 護身策이 되고 있다 하겠다⁽¹¹⁾.

이리하여 實際問題로서 上級者로서 統制可能한 領域이란 다만 그自身 觀察할수 있고 또 測定할수 있는 行動局面에 限定된 것이나 이러한局面이란 事實上 組織의 長期的 運營面에서 보면 가장 些少한 것이고 또 가장 重要하지 않은 枝葉의 問題인 경우가 적지 않은 것이

(9) A. Gouldner, ed., Studies in Leadership, Leaderships and Democratic Action, New York, Harper & Brothers, 1950 pp.175 ff.

(10) Blau, op. cit., pp. 175 ff.

(11) A. Gouldner, Patterns of Industrial Bureaucracy, op. cit., Ch. IV pp. 157~180

다. 따라서 정말 統制할 必要가 있는 局面은 手續節次나 報告書나 諒解事項이나 또는 認可等의 形式으로 簡單하게 얼버무려 넘겨 버리는 경우가 많고 同時에 아주 重要한 問題일수록 統制가 容易하지 않기 때문에 上官의 自由裁量에 一任되기도 하는 것이다. 이와같이 하여 現代組織에는 여러 理由에서 여러 方式으로 統制가 加해지고 있는 點이 하나의 特徵이라고 할수 있겠다. 即 모든 現代組織을 細密히 觀察한다면 必要以上으로 웃음거리가 될 程度로 複雜한 規則이나 法規나 또는 手續節次等이 있는것 같이 생각될 것이다. 가령 軍隊生活에서는 衣食生活에 이르기 까지 幼稚하고 웃음거리가 될만한 細密한 規則과 指示를 일부터 마련하여 統制를 加하고 있는 것을 본다.

이렇듯 統制가 觀察할 수 있고 測定할 수 있는 職務局面에만 適用될 수 있고 또 組織內의 個人은 그自身의 個人的 不安을 減退하기 위하여 統制基準을 遵守하는데만 온 關心을 热中시켜야 하기 때문에 이로 말미암아 結局 職務遂行上 가장 重要한 本質的인局面이 等閑視되고 도리어 些少하고 枝葉的인 量的局面이 強調되는 傾向이 露呈되는 것이다.

이러한 傾向은 確實히 現代組織에 在內하는 또 하나의 痘理現象이라고 보겠다.

다음에 또 하나의 現代組織의 痘理的 行態로서 誇張되기 쉬운 冷情性現象에 關하여 論評하고자 한다.

一般的으로 組織上의 人間 關係란 本質上 親族關係나 友情關係만큼이나 溫情하고 人間의 關係가 뜯된다. 그러므로 우리가 흔히 이러한 傾向을 官僚主義의 痘幣라고 指摘해서 評하는 것은 그 冷情하고 無關心한 没人間性을 誇張하여 評하고 있기 때문인 것이며 또 이러한 冷情性을 誇張하는 傾向도 다른 痘理的 行態와 같이 組織內에서의 日常的인 個人的不安意識에 起因하는 바가 많다고 말할 수 있는 것이다.

事實上 不安한 上級者일수록 冷情한 無關心態度로서 그의 下級者에 대한 괴로운 事情이나 또는 그의 上層으로 부터의 要求와의 乖離傾向을 默過해 버리려고 하는 것이다. 이러한 行動樣式을 通하여 上級者는 別로 거리낌없이 部下들에게 處罰을 加하던가 또는 部下職員의 考課評定 같은 그의 階層的 役割을 遂行할 수 있는 것이며 또 그自身과 部下와의 사이에 心理的 距離를 維持하므로서 部下들의 攻擊을 防禦하기도 하여 極端한 경우에는 必要에 따라 上級者와 下級者間의 通信을 거의 完全히 杜絕케 하기도 하는 것이다. 이러한 現象은 政府의 公務員과 國民과의 公共關係에서도 똑같이 나타난다. 公共行政 過程에서 어느 程度의 没人間性은 組織의 目標를 지키고 國民을 爲한 客觀的인 따라서 効率的인 奉仕를 하기 爲하여 必要한 것이다. 다만 이러한 没人間性이 不安한 官吏에 依하여 冷情한 無關心으로서 誇張의 으로 利用되고 있을 때로인 것이다. 事實上 官吏가 國民으로 부터의 要求 또는 權利主張과 또 그의 上司로 부터의 行政上의 嚴密한 統制와의 틈바구니에 끼어 苦憊하고 있을 때 이러한 「디лем마」로 부터 脫出하는 唯一한 通路는 顧客의 立場으로 부터 떠나서 冷情하게 그들의 問

題를 機械的으로 處理해 버리는 것으로 생각된다.

官吏가 非民主的이고 誠實하지 않다고 國民이 생각하여 不滿과 敵意를 품은 경우에 이들 사이에는 確實히 緊張이 造成될 것이며 이에 對하여 官吏는 反省은 姑捨하고 反撥的으로 國民에게 不親切하게 待함으로써 自身의 心理的 緊張을 우선 품고 官吏들 相互間의 團結을 維持하려는 社會 心理的 衝動에 사로 잡히는 傾向이 있는 것이다⁽¹²⁾.

그리고 一般的으로 組織內에서는 技術的으로 不必要한 相互依存關係때문에 機能上의 不安全을 造成하는 경우가 많다. 가령 組織內에서는 技術的 理由보다도 政治的 理由에서 또는 組織上의 必要性에서 보다 더 個人的 必要性에서 權威가 委任되는 경우가 있는데 이러한 結果로 생긴 關係는 잘 認定이 되지 않을 뿐더러 不斷한 非難의 對象이 되므로 그 委任된 權威를 保有하고 있는 사람은 不安속에 쌓이게 되는 것이다. 이러한 狀況下에서 또한 官吏의 冷情하고 전방진 無關心行態가 흔히 露呈되어 또 이를 假裝하기 위하여 國民을 爲한 具體的이고 實利가 따르는 人間의 温情的 奉仕를 行政目標로 提示하는것 보다도 어떤 抽象的인 象徵이나 價值를 行政目標로 내걸고 彌縫的으로 合理化하는 것이 一般的 傾向인 것이다. 그리고 또 如斯한 狀況下에서는 官吏는 오히려 國民을 度量이 적고 煙急하다고 할책하기가 일수이며 또 複雜하고 精密한 手續을 마련하여 그러한 關係를 合理化하고 既定 事實化시키려고 努力하는 법이다.

◆ 다음에 우리는 官僚組織의 變動에의 抵抗傾向에 關하여 論하고자 한다. 무릇 官僚組織은 變動을 注意깊게 調節하여야 한다. 아마 大部分의 사람들은 바로 變化를 위한 變化에는 抵抗할 것이나 發展을 爲한 變化에는各自의 「이데올로기」나 利害關係에 따라 對處할 것이다. 그러나 變動에 대한抵抗이 不安한 官吏에 의하여 誇張되는 경우가 있음을 看過할 수 없을 것이다. 萬一 그렇다면 그것은 確實히 病理的 行態라 하지 않을 수 없을 것이다. 一般的으로 組織內에서 統制의 必要성이 促求되고 있는 狀況下에서는 組織의 革新이란 經驗한 바도 없고 統制되지 않은 行動이기에 危險한 것으로 看做되고 있다. 또 革新에는 過失의 危險이 뒤따르며 따라서 結果가 如意치 못하면 報復과 制裁를 받을지도 모른다. 그리고 組織內에서 革新을 勵獎하려면 上級者는 當然히 部下에게 「이니시아티브」를 줄 必要가 있기 때문에 이로 말미암아 統制力を 잃어 버리고 自身이 不安한 立場에 서게 되는 것이다.

그리고 또 不安하고 競爭的인 集團狀況下 일수록 革新은 모든 集團構成員의 安全을 威脅하기 때문에 不安한 上級者가 이를 排斥할 뿐더러 非正式的 集團도 이를 奉制하는 것이다. 一般的으로 革新은 安全되고 非競合的이며 職業的인 集團의 꾸준한 行政的 努力에 依해서

(12) Blau, op. cit., pp. 91~96

Erving Goffman, The Presentation of Self in Everyday Life, Garden City, New York, Doubleday & Company, Inc. 1959. p.177

만促進될 수 있는 것으로서 이와같은 與件은 現代官僚制에서 매우 드물게 볼 수 있는 것으로
看做되고 있기 때문에 變動에 對한 지나친 抵抗이 官僚組織의 病理的인 하나의 形態라기 보
다는 오히려 固有한 特徵이나 되는듯 생각하는 사람이 많은 것이다.

그러나 오늘날 後進社會에서 官僚는 社會와 國家發展의 中樞의 「엘리트」로서 매우 重要한
使命이 負荷되어 있다고 하겠으며 官僚組織은 政治 經濟 社會 文化發展에 創意性이 있고 積
極的이며 能動的인 役割을 遂行할 것이 期待되고 있는 것이다. 事實上 代議政治의 傳統이
얕고 社會의 모든 領域에서 前近代性을 脫皮하지 못하고 있는 後進的 狀況下에서 官僚組織이
그 傳統的 惰性을 止揚하여 能率의이고 安全된 行政力を 發揮함으로서 近代化 課業을 主導하
고 있음은 最近의 韓國을 爲始하여 「아시아」의 여러 後進諸國에서 볼 수 있는 現實이다. 그리
고 後進國의 경우는 勿論하고 오늘날 先進國에서도 急激하게 變動하는 時代에 直面하여 官
僚組織이 이에 適應하면서 社會安定을 維持하는 가운데 社會變動을 促進할 것이 期待되고
있는 것이다. 그러나 勿論 行政이 社會 安定化에 重點을 둘 것인가 또는 社會變動과 革新에
重點을 둘 것인가 或은 兩者를 如何히 配合할 것인가 하는 問題는 「이데올로기」問題에 屬한
다고 본다⁽¹³⁾. 무릇 現代官僚組織 社會變動과 進化를 促進함으로써 現實의in 社會安定化에
寄與하는 役割을 遂行하고 있음을 否認할 수 없으며 다만 이러한 行政機能에는 여러가지 社會
心理的인抵抗의 要因이 同時에 作用하고 있는 事實을 看過할 수 없는 것이다. 그리고 그 主
要한抵抗의 要因으로서는 첫째로 共同體 또는 個人의 信念體系 둘째로 集團의 同一化現象
셋째로 個人的 利益關係 넷째로 組織의 慣性等을 둘 수 있겠다⁽¹⁴⁾.

첫째로 信念體系(belief system)에 關해서는 社會學者들이 오래 前부터 提唱하고 그리고 社
會心理學者들이 最近에 와서 強調하고 있는 바로서 強力한 信念體系와 個人財產의 廣範한
分布는 政府의 干涉을 制約하고 社會 變動에 對하여 保守主義의 影響을 끼치고 있는 것인
다⁽¹⁵⁾. 그러나 社會를 安定化하는 役割을 하는 信念體系의 機能을 過信하는 것은 아주 危險
한 일이다. 왜냐하면 만일 知性的인 信念이 아니고 頑固한 信念을 固執한다면 그리고 그러
한 頑強한 信念을 가지고 있는 사람들이 적당한 時機에 衝突을 解決하고자妥協하려 들지
않는다면 그 結果는 急激한 社會의 大變動을 일으키게 되어 無政府狀態를 가져오고 말 것인
기 때문이다. 따라서 우선 行政官은 그들 자신이 特殊한 信念體系를 가지고 있다는 事實과

(13) 金雲泰著 行政學原論 博英社 1964. pp.115~117

(14) 이 問題에 關하여 H.A. Simon은 5個의 要因으로서 1. 惯性 2. 共同體 또는 個人的 習慣과
信念 3. 個人的 利己心 4. 合理化의 欲求 5. 不遜에 對한 嫌惡心等을 들고 있으며 (H.A.
Simon, D.W. Smithburg, V.A. Thompson; Public Administration, 1950. p.440)

A.H. Leighton은 行政上의 緊張을 科學의으로 處理하는 方法을 推理한바 있다. (A.H. Leigh-
ton, The Governing of Men 1946 pp.252~367)

(15) 金雲泰 李宇鉉共譯 政治學原論(R.M. MacIver, The Web of Government,)第一,五, 六章 參照.

그리고 그것은 特定行政目標을 遂行하는데 效果의 이나의 與否를 認識하지 않으면 안된다⁽¹⁶⁾.

그리고 信念體系에 關聯하여 行政官僚가 가져야 할 責任으로서 Leighton 이 示唆한 바에 의하면 첫째로 行政上 信念體系는 政策企劃 規則 組織圖表等의 設定과 뭇지 않게 重要的 것이다.

왜냐하면 共同社會內의 敵對的인 信念體系는 경우에 따라서 全體計劃을 變更시킬 수 있고 또한 그것을 無意味하게 할 수 있기 때문이다. 둘째로 行政管僚는 信念體系를 指導하는 主導者가 되어야 하며 이것은 主要한 行政的 責任이다. 특히 指導級官僚는 社會와 그의 部下職員과 더불어 살 수 있고 社會的 繁張에 臨해서도 唐慌함이 없이 合理的인 解決策을 發見할 수 있어야 한다. 셋째로 同一한 組織內에 몇 가지 信念體系가 있을 수 있으나 만일 그들이 서로衝突하고 있다면 그것을 解消시키기 為한 적당한 方法이 考慮되지 않으면 안되어 이것이 또한 行政官의 責任인 것이다. 넷째로 行政은 存在하는 事實 그대를 土臺로 하여 遂行될 것이지 가까이 있는 實際狀況과 전연 關聯이 없거나 또는 거의 關聯이 없는 어떤 形式化된 信念에 立脚하여 이루어져서는 안된다. 다섯째로 모든 行行政官僚는 그自身的 偏見과 寛容치 못함을 고칠 수 있는 修養을 쌓아야 한다. 그것은 마치 飛行士가 眩氣症을 自制하는 訓練을 하여야 하는 것과 마찬 가지이다. 이러한 修養이 없이는 行行政官僚가 될 資格이 없으며 차라리 行行政官僚를 그만두고 다른 職業을 擇하여야 할 것이다.

둘째로 集團의 同一化 (Identification Einfühlung) 現象은 官僚的 集團行動에 있어서 나타나는 한 現象으로서 組織的 同一化가 意味하는 것은 한個人이 그自身을 特定集團과 同一視하고 그 特定集團에 미치는 結果에 따라 可能한 行動을 評價하고 選擇하는 것을 말한다. 따라서 同一化現象은 어떤個人이 어떤 決定을 짓는데 있어서 그 價值指標로서 그自身的 目標를 그 組織目標에 代置시키는 過程을 말한다⁽¹⁷⁾.

行政法學에서 行行政組織을 一定數의 職員으로서 構成된다고 보느니 보다 오히려 一定數의 没人間的인 職位로서 構成된다고 보는 立場은 이러한 現象을 是認하는 것이며 한편 H.A. Simon은 여하한 單一한 혹은 單純한 機構로서도 經驗的으로 同一化現象을 認識할 수 있다는 것을 是認하면서 그 有力한 原因으로서 다음 3個를 들고 있다. 即 첫째로 組織의 成功에 대한個人的 關心 둘째로 私的 管理心理의 轉向 셋째로 關心의 集中等이 그것이다⁽¹⁸⁾.

勿論 우리는 Simon의 見解를 여기서 全的으로 받아 들일 수는 없다. 왜냐하면 當事者個人도 意識하지 못하는個人的 關心이 많은 同一化現象을 뒷받침하고 있음은 分明한 事實이며 萬一 이러한 關心이 意識的으로 그리고 慎重히 行行政行動을 決定짓는 要因이 되는 경우에는

(16) Alexander H. Leighton, The Governing of Men(1946) pp.287~321. p.275, p.304.

(17) H.A. Simon; Administrative Behavior (1955) pp.204~219

(18) H.A. Simon; ibid, pp. 209~210

이미同一化가 아니고行動者自身의 利益關係에 依하여 可能한 行動의 評價와 選擇을 하게 될 것이며 또한 여하한 集團組織內에서도 普遍的으로 「우리들」 We 이란 感情이 흐르고 있다고 보아야 할 것이며 이러한 感情의 發露는 社會的 利害關係나 經濟的 所有權의 問題와는 何等의 關聯이 없이 無意識的으로 나타나는 것이며 모든 集團行動 自體에서만 일어나는 固有한 現象으로 보아야 하기 때문이다.

따라서 이러한同一化現象은 組織을 構成하는 成員 個個人으로 하여금 그들이 屬해 있는 組織 自體의 名譽와 成功을 為하여 努力케하는 心理的 契機가 되는 것이며 이와같은心理가 行政上 所謂「帝國建設的」 Empire Building 現象⁽¹⁹⁾을 招來하여 모든 組織單位가 그의 管轄權과 權威 및 利益을 伸長하고자 하는 擴張慾을 불러 일으키게 하는 것이다. 여기서 官僚組織體系內의 모든 組織單位는 보다 많은 權力과 影響力を 獲得하고자 努力하게 되고 그것을 制限하려는 여하한 傾向에도 抵抗하여 戰爭하는 나머지 官僚組織內에서 權力戰爭의 要因이 싹트게 되는 것이다. 이러한 權力戰爭現象은 各 國家의 公共行政發達에 있어 여러가지 形態로 重大한 作用을 하고 있는 바로서 結局 精力의 消耗는 물론하고 官僚組織體系를 甚し 瘦瘠시키게 됨은 두말할 나위도 없는 것이다.

셋째로 個人的 利害關係는 官僚組織發達上 나타나는 普遍的 現象으로서 組織成員의 純粹한 個人的 利害關係가 組織內에서 作用할때 共同社會를 為하여 利害가 못함은勿論이며 오히려 否定的이고 非合理的 要因으로 作用하는 것이다. 組織內에서 일어나는 個人的生存競爭이나 權力戰爭 또는 Empire Building 傾向이 前記한同一化現象과는 다른 純粹한 個人的 利害關係에서 起因함이 적지 않음을 알 수 있다.

官僚組織의 變遷이 特定人の 個人的 利害關係에 依하여 左右되는 경우를 흔히 볼 수 있으며 各 國家의 行政의 規模와 職務의 量과는 關係없이 部下職員增加의 法則과 作業增加의 法規에 따라 文官 公務員은 年平均 $5\frac{3}{4}\%$ 쯤 增加한다는 所謂「파arkin슨의 法則」 Parkinson's law⁽²⁰⁾도 個人的 利害關係에 起因하는 것이라 하겠다.

넷째로 組織의 慣性을 造成하는 重要한 原因은一般的으로 職業 및 社會的으로 構成된人事組織과 制度의 慣習의 成長 및 人間의 惰性的 習性 등을 들 수 있겠다. 이러한 要因으로 말미암아 官僚組織內의 閉鎖主義의이고 排他主義의인 集團規範이 形成되고 官僚主義의 痘弊을 溫存하여 組織의 合理的 發展을 制約하는 경우가 많은 것이다. 특히 長久한 傳統을 가지고 發達해 온 大陸系 諸國家의 公共行政組織에서 더욱 顯著하게 이러한 組織의 慣習의 特徵이 드러나고 있음을 알 수 있다. 그러나 이러한 慣習의 特徵이 한편 社會安定化의 機能을 造成

(19) H.A. Simon; et al., Public Administration op. cit., pp.297~298

(20) F.M. Marx; The Administrative State, 1957. pp.7~8

하고 있는一面도 看過할 수 없다 하겠다.

以上 우리는 社會變動에 대한 抵抗作用을 하는 病理的 行態에 關하여 詳細히 檢討하였다.

▼ 다음에는 官權에 對한 執着傾向에 關하여 論하고자 한다. 一種의 官僚病理的 行態로서 흔히 官吏는 公式的이고 非技術的 關係面을 強調는 反面에 技術的이고 非正式的인 것을 抑制하려고 한다. 即 그들이 尊重하는 것은 權利이지 能力이 아니다. 이러한 그들의 行態는 不安意識에서 緣由하기 때문에 權利나 特權이나 形式이나 或은 節次같은 것을 固執하고 또 그것을 尊重할 것을 期待하지만 實事 이려한 것은 組織의 目標 遂行에 直接作用하는 것이 아니며 따라서 그다지 重要한 것도 아니다. 또 不安한 上級者는 外部로 부터의 通信을 統制함으로서 그의 權威와 影響力を 保護하고 그의 弱點을 감추려고 努力한다. 即 그는 모든 發信이 正式的 通路를 通해서만이 이루워 질수 있게 함으로서 그自身的 弱點을 감추고 自信의 不安을 暴露시킬지도 모르는 情報를 抑制하는 것이다.

그는 또 外部의 專門家 곧 幕僚로 부터의 影響力を 抑制하므로서 그自身的 權威와 影響力を 維持하려고 한다. 이리하여 現代組織의 가장 큰 困難點의 하나는 專門家의 通信이 組組內의 모든 障壁을 뛰뚫고 흘러야 함에도 不拘하고 上級者の 이려한 病理的 行態로 말미암아 專門家의 通信體系가 圓滑을 期하지 못하고 아주 破綻을 招來하는 경우가 생긴다는 實事이다.

上級者가 部下에 對한 純密한 監督을 하려 하고 이를 위하여 上級者の 役割이나 權限을 強調하고 固執하려는 것은 그自身的 上層으로 부터의 壓力에 곁들여 下級者の 忠誠이나 能力에 關한 不安과 疑心때문인 것 같다. 이와같은 純密한 監督은 專門化的 促進때문에 行動할 權限과 일을 하는 能力이 乖離되고 있는 條件下에서 發生하는 一種의 官僚病理的 行態라고 하겠다. 그러나 職位의 職務가 大量의 技術的 内容을 内包하고 따라서 下級者 技術面에서 그의 上官에게 일일이 依存하고 있는 경우에는 純密한 監督이 오히려 바람직하고 下級者에 依하여 그것이 要求되기 조차 할 것이다. 이 경우에 純密하게 監督하는 權利는 적어도 技術的 能力에 依하여 正當化 되는 것이기 때문에 病理現象이라고 할 수는 없겠다. 即 技術的部門에서는 上級者가 純密한 監督을 하는 것이 必要하고 下級者는 上級者에 依存하고 있으며 또 純密한 監督이 組織目標에 符合되는 경우이다.

▼ 다음에 官僚病理現象과 組織構造와의 關係에 關하여 檢討하고자 한다. 무릇 制度는 사람에 依하여 움직여지기에 人間個性은 恒常 制度의 行態에 있어서 重要한 要素가 됨은 再論할 餘地가 없다. 그러나 이러한 人間의要素는 制度의 行態를 위하여 程度上의 差異와 些少한 形式上의 變化를 가져오는데 그치고 巨視的 觀點에서 그主要한 輪廓을 特徵지우는 것은 亦是 制度 自體에 달려 있다고 할 수 있겠다. 따라서 大體로 官僚病理的 行態는 官僚組織內의 構造와 條件에 起因되는 바 매우 큰 것이다. 그렇다고 해서 勿論 人間個性의 이에 對한 助長의 役割을 否定할 수 없을 것이다. 實事上 사람에 따라서는 確實히 他人보다 冷情하고 無關心하

며 보다 자상하고 또 細心하고 보다 敏感하여 보다 不安意識을 가지는 사람도 있기는 하나 그렇다고 해서 特別히 官僚病理的個性型이 따로 存在하는 것도 아니며 이러한 病理的行態가 언제나 或은 日常的으로 特定型의 人間에 依해서만 起起되는 것도 아니다. 누구나 할것 없이 그의 個性型과는 關係없이 特定한 條件下에서는 或種의 病理的行態가 誘發되는 것인 바 이러한 條件이란 現代官僚組織內에서는 매우 頻繁히 形成되고 있는 것이다.

一般的으로 現代官僚組織內에서 複雜한 法規를 遵守하다보면 一種의 硬直한 雲霧氣가 감돌게 되고 没人間的 待遇가 普遍化되어 그 反撥作用으로 官僚들은 國民들의 要望에 對하여 敏感하지 못하는 傾向이 나타나는 것이다⁽²¹⁾.

그러나 한편 官僚와 國民間의 關係는 언제나 冷情하고 無關心한 것은 아니다. 郵便配達夫와 家庭主婦 清掃夫와 食母 公醫와 患者等의 關係에서 보다실이 溫情의이고 親切한 경우도 적지 않은 것이다. 여기서 우리가 指摘하고자 하는 病理現象은 現代組織內에서 權威와 不安定性이 增大됨으로서 그 結果 나타나는 경우이다. 그리고 이와같은 權威의 不安은 大體로 階層的 權威가 增大됨에 따라 그挑戰에 依하여 助長되는 것이나 이보다 한層 重要한 事實은 文化的으로 規定되는 階層制의 役割이 專門化의 促進에 따라 漸漸動搖하고 있다는 것이다. 即 階層의 權限은 徐徐히 變動하는데 反하여 專門化는 科學의 發達에 隨伴하여 加速度의 으로 變動하고 있는 것이다. 그리고 또 階層制內에서 職員들은 進級함에 따라 한 職位에서 다른 職位로 움기는데 不過하지만 技術的 專門家들은 한 組織에서 다른 組織으로 움직이고 있다. 이와같은 一連의 狀況은 不安定한 것이며 이 狀況下에서 組織의 權威의 正統性은 危脅을 받게 되고 여러가지 形態의 官僚病理的行態가 誘發되는 것이다.

다음 루틴化 傾向과 關聯된 官僚病理現象을 살펴 보건데 흔히 不安意識으로 因한 病理는 組織上의 問題解決의 루틴化 傾向에 依하여 助長된다. 技術的 問題가 解決되어야 하고 適切한 루틴화가 必要한 경우에는 權利보다도 오히려 能力이 強調되어야 하는 것이다.

가령 戰爭이 突發하여 大規模의 戰鬪組織을 急速히 編成하여야 할 경우에 經歷과 身分을 달리 하는 여러가지 技師 技術者 熟練工等이 급자기 動員되었기 때문에 為先 이 組織에서는 技術的 問題解決에 重點을 두게 될 것이며 따라서 病理現象은 거의 發見할 수 없을 것이다. 即 이러한 組織狀況下에서는 權利나 特權이 問題가 되지 않고 成員은 能力本位로 適材適所主義에 依據하여 充用될 것임으로 大體로 簡은 사람들이 高位職을 차지하게 될 것이다. 그러나 漸次로 이들이 技術的職務에 益熟해 짐에 따라 모든 作業이 手續節次와 企劃에 依하여 制度化되고 이와 同時에 病理現象이 漸次로 擡頭하게 되는 것이다. 따라서 組織과 機構의 改革이 不斷히 反復되고 複雜한 報告制度 禮議制度 確認制 會議等이 나타나는가 하면

(21) R.K. Merton, Social Theory and Social Structure, The Free Press, Glencoe, Illinois, 1961, Part II. Ch. VII pp.195 ff. "Bureaucratic Structure and Personality"

形式主義的 節次와 繁文褥禮(red tape)에 빠지고 또 權威主義的行態가 態行되는 것인바 이와같은 一連의 行政節次의 形式化 및 複雜化는 結局 階層的 役割을 補強하고 特히 階層的 統制를 強化하는 効果를 가져온다. 그리고 이와같은 各種의 統制의 加重은 組織을 爲하여 確實히 非生產的인 것이며 이로서 官僚組織은 漸次 大量의 時間을 病理的 行態를 위하여 消耗하게 이르는 것이다.

三. 現代 小兒病理的 行態

여기서 人間의 未成熟에서 起因되는 一種의 小兒病의 社會病理現象에 關하여 論及하고자 한다.

무릇 一國의 官僚文化라는 것은 그 나라 官僚에게만 關聯된 것이 아니라 當然히 一般國民의 重要 關心事로 國民에게도 어떤 要求를 提起하여 그 充足을 促求하고 있는 것이다.

그러나 많은 사람들이 흔히 이러한 要求에 適應할 能力を 갖추지 못하고 도리어 官僚制를 詛呪하는 傾向이 있다. 그들은 官僚制에 在內하는 長點을 看過하고 그것을 繁文褥禮(red tape)로만 보아 버리는 傾向이 있는 것이다. 此種의 行態는 組織의 外面的 觀察에서 起因하며 官僚病理現象에 對한 單純한 反撥이라고 할 수는 없는 것이다. 그 原因은 如斯한 批判을 하는 사람 自身에 있는 것인지 組織에 있는 것이 아니다.

이러한 觀點에서 그것은 現代人間으로서 組織生活에 未成熟한데서 起因되는 一種의 小兒病의 社會病이라고도 하겠다.

이와같은 小兒病의 徵候를 分析하기 前에 이 病의 몇 가지 實例를 들어 보도록 하자.

本來 어린이들은 自立할 能力도 自信도 없으므로 父母에게 依持하고 自己 혼자서는 아무것도 할 수 없다는 생각에서 自身의 統制力이 미치지 않은 他人에게 철없이 依存하려 하는 것이다. 그리고 抽象力이 不足한 그들은 世上을 理解하는데도 單純하게 그것을 人格化하고 모든 事件에서 人間의 代行性을 試圖해 보고 또 人間의 動機를 賦與하여 이렇게 하여 그 自自身를 環境에 投射하는 것이다. 또 어린이들은 뛰렷한 目的意識도 없거나와 自身의 將來目標에 對하여 精力を 傾注할 줄도 모르며 또한 他人의 役割이나 事情에 關하여 立場을 바꿔서 생각 할 줄도 모른다. 또 그들은 自身을 直接的으로 그리고 即刻的으로 體驗하듯이 他人에 대해서도 똑같은 方法으로 自身을 經驗해주기를 바라는 것이다. 따라서 自身의 意識과는 다른 어떤 意識世界를 想像하지 못하여 自身外의 어떠한 사람도 真情으로는 理解할 수 없는 것이다.

이와같은 種類의 小兒病의 徵候는 「굴드너」 Alvin W. Gouldner의 社會問題로서의 「레드 테이프」 Red tape as a social problem 研究에서 잘 나타나 있다⁽²²⁾. 即 「굴드너」는 常識의이

(22) R.K. Merton et. al., Reader in Bureaucracy, The Free Press, Glencoe, Illinois 1952, pp.410~418
Alvin W. Gouldner, "Red Tape as a Social Problem."

면서도 示唆性이 많은 假定下에서 研究를 한바 있는데 그는 어떤 사람이 組織上의 行爲나 「레드·태이프」를 批評하는 경우 우리는 그 組織뿐만 아니라 組織을 運用하고 그것에 相互作用하는 사람에 對해서도 調査해 보아야 한다고 提言하고 있는 것이다. 그에 依하면 흔히 能率이라는 立場에서 「레드·태이프」는 不必要하다고 생각하고 있으나 能率이나 合理性이란 形式에 있어선 普遍的인 것 같지만 그 內容에 있어선 相對的인 表現인 것이다. 即 能率의 또는 合理的 行爲란 行動者에게 產出과 投入 換言하면 成果와 費用사이의 比率을 最適化해 주는 行爲인 바 能率의 行爲란 決코 어떤 唯一의 目標를 前提하여 그 目標만을 追求하는 것이 아니다. 사람들은 各己 그들의 價値를 다르게 配列한 固有한 價値體系를 가지고 있기 때문에 두사람이 똑같은 目標를 追求한다고 하더라도 그 目標를 成就하기에 가장 能率의이고 合理的인 手段의 選擇에 對해서는 一致하지 않는 경우가 있다. 그리고 能率의이다 合理의이다 浪費의이다 또는 不必要하다는 式의 用語는 行爲의 普遍的性格을 表現하는것 같지만 이러한普遍的 表面의 밀바닥에는 個人的 主觀的 價値判斷이 介入되고 있는 것이다. 이리하여 「굴드너」는 所謂「不必要」란 概念뒤에서 카다란 價値의 分化를 發見하고 있다. 한 사람에게 不必要한 것이란 다른 사람에게는 그렇지 않을 수도 있는 것이다.

사람들은 어느 누구나 自身의 價値觀과 信條가 있는 법이며 價値觀과 信條가 相異한 文化的 背景에서 適應해 가기에는 어렵기 때문에 여기서 適應하려 할때 적어도 所謂 逆機의 (dysfunction)現象이 나타나는 것이다. 그리고 改革者라 하더라도 實은 現狀에 滿足하게 適應해 가는 경우란 極히 드문 일이다. 따라서 우리가 말하는 官僚病理現象도 事實은 程度의 差異에 不過하며 官僚制의 抵抗이 特히 極端的으로 나타나는 경우를 말하는 것이다. 또 前記한 人間의 未成熟에 起因한 小兒病的 行態도 事實은 程度의 差異에 不過한 그와 類似한 逆機의現象이라 하겠다.

以上의 「굴드너」의 研究資料가 示唆하는 바는 우리의 日常觀察한 것에 비추어 볼때 首肯되는 點이 많다고 생각된다. 그리고 이러한 小兒病的 行態는 우리나라와 같은 後進國에서 흔히 나타나고 있는 後進的 現象이기도 한 것이다.

이와같은 小兒病的 行態는 前記한바와 같이 顧客인 國民의 立場에서 뿐만 아니라 官僚組織內의 雇傭者の 立場에서도 나타난다. 우리는 우선 國民의 立場에서 나타나는 現象을 檢討하고 다음에 官僚의 立場에서 나타나는 小兒病的 行態를 推理해 보기로 하겠다. 事實 小兒病者들은 抽象力이 缺如하기 때문에 여러가지 病理的 行態를 露呈한다. 가령 그들은 世上을 理解하기 쉽게 그것을 人格化하는 傾向이 있는데 이들은 複雜하고 沒人間的 形式과 節次를 理解하지 못하고 또 이러한 것은 모두 混亂되고 意味없는 것으로 看做해 버리고 무엇이든 보다 單純하게 되고 보다 人格化된 關係를 「레드·태이프」가 있는 것으로서 渴望하고 있다. 마치 現代의 高度로 專門化된 時代를 外面한 채 小兒時代의 좋았던 옛 時節을 憧憬하고 그리

위하는 것과도 같은 牧歌的 氣分에 사로잡혀 있는 것이다.

이와같이 世上을 人格化 하려고 들기 때문에 小兒病者들은 没人間의이고 機能的인 官僚制에 適應하여 成功的으로 參與하기가 困難한 것이다. 그리고 世上 사람들을 敵이 아니면 親舊로 單純한 類別을 하기가 일수이며 또는 血緣 地緣 學閥等의 第一次的 紐帶關係를 中心으로 그 親疎를 가리는 것이 普通이다.

이들은 非人間化된 世界를 두려워하고 따라서 人間化할 수 없는 大規模의 合理的 官僚制도 그것이 人間에게 無力感과 疏外感을 준다고 해서 두려워하여 敬遠하고 있는 것이다. 또한 이들은 官僚制內에서의 自身의 失敗가 敵의 所行이고 自身의 成功은 어느 親舊의 特別한 好意의 所致라고 速斷해 버리기도 한다. 따라서 누구나 成功하려면 든든한 後見人 即「瞞」을 가져야 하고 權力者와의 연줄을 가져야 한다고 믿고 있으며 이것이 없으면 敵에게 둘러싸여 出世하지 못한다고 생각한다.

이리하여 모든 것을 疑心할 뿐더러 自身의 感情과 動機를 組織體系 속에 投射하여 親舊에게는 報答하고 敵에게는 報複한다는 原理를 當然한 處世術로 믿고 있다. 따라서 官僚制에서의 成功할 수 있는 唯一한 方法은 特別한 好意를 通해서만 可能하다고 생각하고 이러한 好意를 얻기 為하여 뇌물을 주거나 威脅한다. 即 어떤 規範이나 節次의 没人間이고 抽象的인 體系를 通해서는 正義의 實現은 있을수 없다고 믿고 있는 것이다. 그러나 이들이 믿고 있는 所謂 正義란 結局 正當한 自己의 것을 찾는 것이라고 생각하고 있는바 그것은 正當한 自己의 것과 自己가 바라는 것과를 混同하고 있는데서 起因한 錯覺이라 하겠다.

또 他人을 疑心하는 것도 自身의 動機를 남에게 投射한 結果일 뿐더러 그 自身의 利己心을 形成하는 過程인 것이다. 이들은 남들이 自己에게 얼마나 無關心하며 남들은 그들 自身의 問題에 얼마나 골똘하고 있는가를 想像하지 못하고 모두 自己에게 對해서만 생각하고 있는 줄로 그릇 생각한다. 即 自己가 모든 사람의 關心의 核心이나 되는듯 생각하고 다른 사람들이 自己를 謀略中傷할 意向이나 時間을 갖지 못한다는 생각을 못한다. 또 이를 小兒病者는一般的 抽象能力이 없이 다른 사람의 役割을 推理하는 技能이 不足하기 때문에 가령 自身이 他者の 立場에 서서 다른 사람에게 나쁜 動機를 씌워 버리기는 할지언정 다른 사람을 自身의 立場에 서게 하여 그가 무엇을 생각하고 있는지를 真情으로 캐내어 알아내지 못하는 것이다 이들은 적어도 自己主張에 對한 어떠한 奉制도 不必要한 私生活의 侵入이라고 看做한다. 即 自身의 主張만이 어디 까지나 正當하고 自身의 情報만이 正直하고 正確하다고 믿고 있으며 自我反省도 하려 들지 않고 왜 다른 사람이 自己를 奉制하는가 하고 疑心하기도 하고 또 憤激하기 조차 할 뿐인 것이다. 오히려 個人이 自己에게 主張할때는 그가 自己에게 무엇을 뒤집어 씌우려 한다고 煙心하기 조차 한다. 적어도 다른 사람이 不必要한 것을 要求한다는 것은 미련하거나 그렇지 않으면 惡意 때문이라고 여기고 그런짓이 다 「레드·테이프」라고 생각

하는 것이다. 이리하여 이들에게는 自己의 경우에만 있어 왜例外가 생기는지를 理解하지 못할 程度로 一般化와 抽象化의 能力이 없는 것이다. 적어도 단 하나의 조금마한例外가 왜 다른 것까지 連鎖反應的으로 당치게 하는지 알지 못한다. 事實上例外의 許容을 拒絕하는 것이 官僚事務이며 意義가 있건 없건 關心이 있건 없건 規律과 法規되로 形式主義의 適用을 하는 것이 官僚制 事務의 體質임을 理解하지 못하고 있는 것이다.

그리고 小兒病者들은 現實에 執着하는 나머지 將來의 目的에 精力を 傾注하는 能力이 開發되지 못하고 있다. 기다린다는 것은 누구든지 싫은 일이며 다만 싫다는 것에 사람에 따라 程度 差異가 있을 뿐이다. 그러나 正常的인 사람은 成熟해 짐에 따라 기다리는 修養과 忍耐力이 滋養된다. 反面에 小兒病者들에게는 기다린다는 것은 苦痛스러운 일이며 바로 「레드·테이프」로서 看做할 條件이 되는 것이다. 事實上 기다리는 것이 必要하다면 참고 寛容을 하여야 하고 그것이 不必要한 것이라면 전달 수 없는 일이며 정말 「레드·테이프」라고 할 수 있다. 다만 問題는 무엇이 果然 不必要한 것인가 하는데 있을 것이다. 如何間에 樂과 滿足를 뒤로 미룰수 있는 修養과 能力의 缺如는 官僚化한 世界에서 失望과 挫折感을 助長하여 주는 情緒的 契機가 되는 것이다.

以上으로서 우리는 主로 顧客된 國民의 立場에서 나타나는 小兒病的行態에 關하여 論하였으나 官僚組織內의 雇傭者의 立場에서도 같은 種類의 行態가 나타난다. 이에 關하여 여기서 論하고자 한다. 무릇 官僚組織內에서도 小兒病者들은 다른 사람의 動機에 關하여 같은 疑懼心을 나타내고 自身이 疏外되고 있다고 믿는 同時に 다만 연줄이 다시 好意를 배포하는 사람이 있을때만 出世할 수 있다고 믿고 있다. 그리하여 官僚制의 많은 規則과 節次가 왜 必要한가를 理解하지 못하고 또 이런것과 益熟하지도 못하고 계속적으로 過程을 犯하는 것일수이다. 또 흔히 要求되는 報告書나 記錄을 作成해 두는것 조차 귀찮게 여기고 계을리하기 때문에 커다란 混亂을 惹起하거나 또는 다른 사람에게 많은 附加的인 일을 장만해 놓는다. 그들은 組織內의 모든 關係를 人格化 하려고 主張하며 組織을 마치 自己便과 敵파의 사이에 있는 戰場으로 여기는 傾向이 있다. 이러한 戰闘에서는 個人的 忠誠만이 가장 重要한 것이며 적어도 組織이 目標達成의 道具이며 또한 制度的인 諸機能과 諸關係의 構造라는 것을 忘却하고 있는 것이다.

이리하여 이들은 抽象的이고 複雜하고 協同的인 關係를 知能의으로 維持함으로서 官僚的 階層制에 適應할 수 없기 때문에 한쪽으로 밀리기 쉬우며 괴상한 疏外된 存在로 看做되기도 한다. 그리고 이와같은 事實들이 그의 쓰라린 心情을 刺戟하여 그의 疑懼心을 助長하기도 하는 것이다. 即 그는 그의 失敗가 組織과 組織內에 있는 没人間的 敵 때문이라고 생각한다. 그는 自身에 愚鈍과 惡意에 둘려싸여 있다고 느끼고 組織으로 부터 疏外되고 無力하다고 믿고 있는 것이다.

一般的으로 現代組織의 逆機能的 反應은 그 組織 自體의 不適切性에 起因한다기 보다는 組織을 運用하고 組織에 相互作用하는 人間自體의 不適應性에 起因하는것 같아 생각된다. 그러나 果然 어떤 경우가 不適應한 것인지 하는 問題는 매우 微妙한 問題이다. 가령 現代組織의 거의 모든 局面에서 이에 잘 適應하여 能率的으로 일을 잘 해가는 사람이 있는가 하면 그렇지 못하고 아주 不便하게 지내는 사람이 있는 것을 알 수 있다. 이 後者の 경우를 組織生活에 成熟하지 못한데서 起因되는 小兒病者라고 우리는 指摘해온 바이다. 事實上 小兒病者나 또는 正常的인 人間이냐 하는 것은 未成熟과 成熟의 差異에 不過한 것이다.勿論 正常의 인 사람이라 하더라도 小兒病者와 共通點을 많이 지니고 있으며 가령 現代의 大規模 官僚組織에서 어느 程度의 薄外感과 無力感 冷情性과 無關心을 느끼는 것은 누구에게나 共通의 心理的 反應이라고 생각되며 또 한편 現代官僚組織에 정 말 不必要한 節次가 많고 不必要한 要求를 많이 하고 있는 것도 事實이다. 그러나 사람들이 흔히 官僚制의 要求 諸條件을 「레드 · 테이프」라고 하여 詰難 反撥하는 것은 大體로 官僚組織에 있어서 그러한 要求條件이 必要한 理由와 効用을 真實로 理解하지 못한데 起因하는 경우가 적지 않다고 본다. 따라서 現代官僚組織은 為先 그 組織體系를 決斷히 研究 改善하고 不必要한 것을 除外하고 實効性있게 革新해 나가야 하겠지만 한편 이와같은 一定한 要求條件이 官僚割에 必要不可缺하다는 理由를 說明해 줌으로서 如斯한 反撥을 克服하여야 한다고 본다. 그리고 이렇듯 官僚制의 自體 낡은 傳統的인 遺產을 清算하기 위한 調査研究는 一種의 官僚割 氣風을 振作하는 作業이라 하겠으며 그것은 要컨데 現代科學과 「테크놀로지」를 組織에 注入시킴으로서 合理主義精神을 鼓吹하는 것이라 하겠다.

以上 本節에서는 現代官僚組織에서 흔히 混沌을 일으키고 있는 行態類型으로서 官僚의 行態와 官僚病理的 行態 그리고 小兒病的 行態等에 關하여 論述하였다.

要컨데 官僚的 行態는 專門化에 促進과 더부터 그 바탕위에 構成된 大規模의 複雜한 組織에서 나타나는 特徵의in 行動樣式으로서 專門化 過程이 그 行態의 性格을 特徵지우고 있다고 하겠으며 다음 官僚 病理的行態는 階層的 職位이건 或은 非階層的 職位에 있어서건 要컨데 不安意識을 가지고 있는 不安한 사람들에 依한 個人的 欲求充足과 關聯하여 나타나는 病理行態이며 끝으로 小兒病的 行態는 人間의 未成熟에서 起因된 不適應行態로서 그것은 國民이건 또는 官僚이건 사람들이 現代의 複雜하고 沒人間의이고 不偏不黨한 合理的 組織性格에 適應할 能力이 없기 때문에 反應的으로 나타나는 行態인 것이다.